

# Mise en œuvre des projets et programmes de développement dans les pays membres du G5 Sahel et de la Côte d'Ivoire

Guide méthodologique de bonnes pratiques





Mise en œuvre des projets et programmes de développement  
dans les pays membres du G5 Sahel et de la Côte d'Ivoire

Guide méthodologique de bonnes pratiques

*Mise en œuvre des projets et programmes de développement dans les pays membres  
du G5 Sahel et de la Côte d'Ivoire*

*Guide méthodologique de bonnes pratiques*

Ouvrage édité par la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdī). Il bénéficie d'une aide de l'État français gérée par l'ANR au titre du programme "Investissement d'Avenir" (référence ANR-10-LABX-14-01).

**Ferdī**  
CHAIRE  
**SAHEL**



Illustration de couverture : Aude Guirauden, *Blokoss*, aquarelle sur papier, 2020.  
Impression : Les Presses Africaines, Burkina Faso

© Fondation pour les études et recherches  
sur le développement international (Ferdī), mars 2021.  
ISBN : 978-9550779-9-3

Mise en œuvre des projets et  
programmes de développement  
dans les pays membres du G5 Sahel  
et de la Côte d'Ivoire

Guide méthodologique de bonnes  
pratiques

**Sous la direction de Tertius ZONGO, Directeur de la Chaire  
Sahel de la Ferdi**



# Sommaire

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>CHAPITRE 1. Méthode d'élaboration du guide méthodologique de bonnes pratiques</b> .....	9
<b>CHAPITRE 2. Contexte de mise en œuvre des projets et programmes et définition des concepts</b> .....	11
• I. Définition du projet.....	12
• II. Définition du programme.....	13
<b>CHAPITRE 3. Principales contraintes rencontrées dans la mise en œuvre des projets</b> .....	15
• I. La préparation des projets et programmes.....	15
• II. Le démarrage des projets et programmes.....	16
• III. Pendant l'exécution des projets et programmes.....	18
1. La planification, le suivi et l'évaluation.....	18
2. Les problèmes de passation des marchés.....	19
3. Les contreparties nationales.....	20
4. L'absence de communication et de visibilité.....	20
Pendant la clôture des projets et programmes.....	20
Le désengagement.....	20
<b>CHAPITRE 4. Bonnes pratiques pour une gestion efficace des projets et programmes de développement</b> .....	23
• I. Bonnes pratiques au niveau global de suivi du portefeuille.....	23
1. Une bonne maîtrise des informations sur le portefeuille des projets et programmes de développement.....	23
2. Une bonne préparation des projets et programmes de développement.....	26
3. Une bonne harmonisation du cadre juridique de la gestion des projets et programmes.....	28
4. La disponibilité d'un manuel d'exécution à temps.....	30
5. Des contreparties nationales disponibles, suffisantes et sécurisées.....	31
6. Le dépôt des instruments de ratification dans les délais.....	31
• II. Bonnes pratiques au niveau des projets et programmes.....	32
1. Les bonnes pratiques pendant la phase de démarrage des projets et programmes.....	32

Procéder à la création formelle du projet et à la mise en place de l'équipe clé de l'Unité de gestion du Projet .....	32
Réunir tous les documents nécessaires pour la ratification de l'accord de financement .....	33
Élaborer et faire adopter le manuel d'exécution du projet .....	33
Procéder au lancement officiel du projet.....	34
2. Les bonnes pratiques pendant l'exécution du projet ou du programme	34
Mettre en place un système de suivi-évaluation.....	34
Disposer d'un Programme de travail et budget annuel (PTBA)...	37
Disposer d'un plan de passation de marchés publics.....	39
Assurer une bonne gestion financière du projet.....	40
Disposer d'un plan de communication efficace.....	42
3. Les bonnes pratiques pendant la clôture du projet ou du programme	43
Mettre en place une stratégie de désengagement .....	43
Mettre en place un système d'archivage des données .....	44
Capitaliser les pratiques et expériences du projet .....	45
 <b>CHAPITRE 5. Synthèse des bonnes pratiques et des acteurs de leur mise en œuvre.....</b>	 47
 <b>CONCLUSION.....</b>	 53



# Introduction

La Chaire Sahel a engagé en 2018 avec les Pays membres du G5 Sahel élargis à la Côte d'Ivoire un processus de collecte et d'analyse des données et d'élaboration de rapports nationaux sur les flux financiers pour le développement de ces pays. La collecte des données a soulevé des difficultés à plusieurs niveaux (notamment la disponibilité des données, la méthodologie utilisée localement, l'exhaustivité des données, la fiabilité des données et a amené les participants à faire observer la prudence dans l'interprétation des données présentées.

Ce processus a abouti à la tenue d'un atelier de haut niveau les 25 et 26 mars 2019 à Ouagadougou. Cet atelier avait pour objectif de tirer les leçons des succès et des échecs des actions de développement, à partir des évaluations déjà effectuées dans le but d'éclairer les choix des pays sahéliens.

L'examen des différents rapports nationaux a permis d'identifier les goulots d'étranglement qui nuisent à la bonne mise en œuvre des projets et qui sont à la base des faibles taux de décaissement des projets au niveau des différents pays. Les causes de ces faibles taux de décaissement sont très nombreuses et ont été identifiées dans les différentes phases du cycle de vie des projets et programmes.

7

Cet examen a permis également de relever de bonnes pratiques mises en œuvre dans les pays et qui permettent d'obtenir de bien meilleurs résultats dans la mise en œuvre des projets et programmes de développement. Ainsi, l'atelier a recommandé l'élaboration d'un Guide méthodologique des bonnes pratiques qui sera diffusé auprès des différents pays afin qu'elles leur servent d'outil de mise en œuvre efficace des projets et programmes de développement.

Ce Guide offre aux gouvernements des pays du G5 Sahel et de la Côte d'Ivoire ainsi qu'aux acteurs de développement un outil utile dans la recherche de solutions aux problèmes récurrents, aux causes des retards et des faibles taux de décaissement constatés lors de la mise en œuvre des projets.

Le Guide n'a pas vocation à se substituer à un outil quelconque de gestion de projet ou programme. C'est un document complémentaire, un additif mis à la disposition des acteurs pour contribuer à une mise en œuvre efficace des projets et programmes. Il est donc destiné à tous ceux qui souhaitent disposer d'un outil d'analyse des bonnes pratiques dans la mise en œuvre des projets et programmes de développement.



# Chapitre 1.

## Méthode d'élaboration du guide méthodologique de bonnes pratiques

L'élaboration de ce Guide fait suite à une recommandation de l'atelier de haut niveau tenu les 25 et 26 mars 2019 à Ouagadougou sur les flux financiers des pays membres du G5 Sahel élargis à la Côte d'Ivoire. Il s'inspire des rapports nationaux d'analyse des flux financiers, des conclusions de cet atelier et des pratiques généralement admises dans la gestion des projets et programmes de développement financés sur ressources extérieures et ressources propres des États. Son articulation se fait en trois parties :

- un rappel de l'état des lieux de la mise en œuvre des projets dans les différents pays. Il précise les principales difficultés que rencontrent les différents acteurs de développement dans la mise en œuvre des projets et programmes telles qu'indiquées dans les rapports nationaux d'analyse des flux financiers de la coopération au développement ainsi que celles répertoriées lors de l'atelier de haut niveau de Ouagadougou. Les causes et les conséquences sont décrites selon la nature des difficultés ;
- une présentation des bonnes pratiques en réponse à ces difficultés. Elle identifie ces difficultés dans les différentes phases de réalisation (préparation, démarrage, exécution et clôture) et dans les domaines des différentes activités (mise en vigueur des conventions, programmation, passation des marchés publics, manuels d'exécution...);
- une synthèse des bonnes pratiques sous forme de tableau qui présente les objectifs et les résultats recherchés par chacune d'elles et les acteurs concernés par leur mise en œuvre.

Le présent Guide de bonnes pratiques a fait l'objet d'une validation par les pays membres du G5 Sahel et la Côte d'Ivoire à l'occasion d'un atelier régional organisé par la Chaire Sahel de la Ferdi au Burkina Faso le 1<sup>er</sup>, 2 et 3 mars 2021. Il devrait faire l'objet d'une mise à jour régulière pour prendre en compte de nouvelles bonnes pratiques qui viendraient à être recensées.



## Chapitre 2.

# Contexte de mise en œuvre des projets et programmes et définition des concepts

Les Pays d'Afrique au Sud du Sahara et principalement ceux du G5 Sahel que sont le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad font face à de nombreux défis de développement. Ces pays ont élaboré et mis en œuvre diverses politiques et stratégies de développement économique et social appuyées par la communauté internationale des partenaires techniques et financiers avec des résultats cependant mitigés.

Bien que ces différentes politiques visent une croissance économique forte, durable et inclusive à même d'améliorer le niveau et la qualité de vie des populations, le niveau de pauvreté élevé qu'on peut qualifier d'endémique pose le problème de la qualité des politiques publiques et de l'efficacité des stratégies qui les sous-tendent. Des efforts de développement plus soutenus sont attendus de la part des gouvernements pour faire face à la demande sociale de plus en plus forte au niveau des populations dans un contexte où l'urgence est de mise.

En outre, les pays sahéliens figurent parmi les États les plus fragiles sont caractérisés par d'immenses handicaps structurels, des économies particulièrement vulnérables, des niveaux de capital humain et de revenu par habitant relativement faibles. À côté de ces caractéristiques structurelles peu favorables, depuis plus d'une décennie s'est installée une crise sécuritaire.

La mise en œuvre des projets et programmes nécessite une mobilisation importante de ressources financières qui ne peuvent être couvertes par les ressources internes des pays dont les économies sont encore tributaires des aléas climatiques et des fluctuations des cours des produits d'exportation.

Les pays du Sahel ont donc recours à l'Aide Publique au Développement en complément aux ressources internes pour le financement de leur développement.

Perçue pendant de nombreuses années comme la principale ressource pour le fi-

nancement de l'investissement public, l'Aide Publique au Développement (APD) a vu son rôle être mieux recadré au cours des dernières années pour faire d'elle une ressource d'appoint en accompagnement aux ressources internes pour financer le développement des pays membres du G5 Sahel. Elle continue de ce fait de jouer un rôle catalyseur crucial pour le financement des investissements publics et des programmes de renforcement de capacités. Sa mobilisation est faite auprès des partenaires bilatéraux, multilatéraux, des organisations non gouvernementales et autres philanthropes.

Sur la base de son volume et des secteurs dont elle contribue au financement, l'aide occupe une place importante dans les Pays membres du G5 Sahel. Elle a de ce fait participé à une amélioration sensible des indicateurs dans plusieurs secteurs comme l'agriculture, l'éducation, la santé, les infrastructures de transport, l'eau potable au niveau urbain et rural.

Cependant, l'appréciation faite de l'efficacité des dépenses publiques d'investissement reste l'une des questions posées au regard de la persistance de la pauvreté des populations dont les besoins sont de plus en plus nombreux et pressants.

Ces investissements sont réalisés à partir des ressources des pays et des ressources extérieures constituées principalement de l'aide publique au développement à travers les projets et programmes conçus et mis en œuvre par les gouvernements avec l'accompagnement des partenaires au développement. Il existe de nombreuses définitions du concept projet. Dans le cadre présent guide de bonnes pratiques nous retiendrons la définition qui suit.

## ► I. Définition du projet

Selon les institutions internationales, un projet est un ensemble organisé d'activités et de procédures conçues pour réaliser des objectifs spécifiques à l'intérieur des limites de budget, de ressources et de délais préétablis. C'est donc la réalisation d'une activité dans le futur qui se caractérise par une envergure (moyens) et une ou plusieurs finalités (objectifs).

Du point de vue macro-économique, la notion de projet est utilisée sur le plan national pour définir une politique d'aménagement du territoire, de réalisation d'équipements collectifs, de mise en valeur de ressources rares, sous l'égide de l'État et, sur le plan international, cette notion est utilisée comme instrument par les bailleurs de fonds dans le cadre de la fourniture de l'aide au développement.

Selon la norme ISO 9000, le projet est un processus unique qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences

spécifiques, incluant les contraintes de délais, de coûts et de ressources.

Au sens de la réglementation des projets et programmes au Burkina Faso, sont considérés comme projets ou programmes de développement, toutes actions d'investissements publics ou de coopération technique, exécutées pendant une période déterminée, dans le but de produire des biens et services : (i) réaliser des infrastructures socio-économiques ; (ii) renforcer les capacités institutionnelles de l'administration centrale, déconcentrée et locale, de la société civile et (iv) renforcer les capacités et compétences des ressources humaines.

L'OCDE définit le projet comme une Intervention publique unique, non divisible, visant à atteindre des objectifs opérationnels. Le projet est une composante d'un programme qui contribue en partie à satisfaire un besoin. Il ne dure, en principe, qu'un temps très limité (calendrier fixé) et prend fin avec la livraison du produit (biens et services) qu'il doit rendre. Les projets font le lien entre les objectifs généraux de la programmation et les réalisations concrètes obtenues grâce aux opérations et activités. Ils sont une étape vers la réalisation des objectifs du programme dont ils sont une composante, de façon complémentaire avec les autres projets du programme.

Un projet est donc en définitive un ensemble d'activités interdépendantes, entreprises et circonscrites dans un temps et une aire géographique définis en vue de résultats permettant d'atteindre l'objectif souhaité en répondant aux besoins identifiés.

## ► II. Définition du programme

Le programme est perçu comme un cadre cohérent d'actions visant à atteindre certains objectifs globaux qui comprennent des ensembles d'activités groupées sous différentes composantes et orientées vers la réalisation d'objectifs spécifiques.

Suivant la définition de l'OCDE, le programme est un ensemble d'activités ou de projets, souvent variés, axé sur un objectif global ou sur un ensemble d'objectifs spécifiques en vue de produire, à l'aide de ressources humaines, matérielles et financières organisées de façon cohérente, des biens ou des services, et d'effectuer un changement dans l'environnement pour combler certains besoins. Les programmes sont des interventions limitées dans le temps qui diffèrent des projets en ce sens qu'ils portent généralement sur plusieurs secteurs, thèmes et/ou zones géographiques. Ils peuvent faire intervenir plusieurs institutions et être soutenus par différentes sources de financement.

Le présent guide de bonnes pratiques ne fait pas de distinction entre projet et programme de développement en considérant que l'un ou l'autre est constitué d'une série d'activités avec des objectifs précis, conçus pour produire des résultats spécifiques dans un délai donné. Les projets et programmes de développement ont pour but l'amélioration du niveau socio-économique, les conditions et le niveau de vie des populations locales d'un pays. Ceux-ci sont financés par l'État, les partenaires au développement bilatéraux et multilatéraux ou privés.

La mise en œuvre des projets et programmes obéit à un processus fait de plusieurs étapes toutes aussi importantes les unes que les autres, étapes au cours desquelles sont réalisées des activités. Il s'agit donc de passer en revue ces différentes étapes et de recenser les difficultés qui nuisent à la mise en œuvre efficace et efficiente des projets.



# Chapitre 3.

## Principales contraintes rencontrées dans la mise en œuvre des projets

À travers les différents rapports<sup>1</sup> sur l'analyse des flux financiers réalisée par les pays membres du G5 Sahel et la Côte d'Ivoire, un certain nombre de préoccupations récurrentes communes à tous les pays ont été identifiées. En examinant les causes évoquées par les pays, celles-ci apparaissent aux différentes étapes du cycle de vie des projets et peuvent être regroupées selon qu'elles surviennent lors :

- de la préparation des projets et programmes ;
- du démarrage des projets et programmes (entre la signature des conventions et la satisfaction des conditions pour le premier décaissement) ;
- de l'exécution des projets et programmes ;
- de la clôture des projets et programmes.

### ► I. La préparation des projets et programmes

Cette phase qui va de l'idée de projet jusqu'à la signature des conventions de financement est cruciale dans le cycle de vie des projets et est celle qui assoit les bases du succès des projets. Sans une bonne préparation des projets, les objectifs et les résultats attendus de la mise en œuvre des projets et programmes ne seront pas atteints. Il est nécessaire que les ministères sectoriels fassent de la bonne préparation des projets, qui vont alimenter leurs différents programmes, un prérequis pour l'atteinte des résultats recherchés. L'affirmation du leadership des gouvernements dans la mise en œuvre des projets et programme commence à cette étape. Une meilleure implication et un réel engagement des équipes composites aux tâches de programmation et de formulation des projets au sein des ministères sectoriels devront être de mise.

Il est de la responsabilité des gouvernements de renforcer les capacités de ces équipes pour faire face aux tâches qui sont les leurs. L'examen des rapports nationaux montre que les taux de décaissement des projets sont relativement bas à la

1. Rapport de l'atelier de haut niveau organisé par la Chaire Sahel de la Ferdi sur l'analyse des flux financiers pour le développement des pays du G5 Sahel. Ouagadougou, 25 et 26 mars 2019.

date de clôture initiale surtout pour les prêts où dans la plupart des pays, ces taux n'atteignent pas 50% à cause de la mauvaise qualité de la préparation des projets pour leur entrée dans les portefeuilles. Les principales raisons peuvent être résumées comme suit :

- une insuffisante implication des structures gouvernementales liée à la faiblesse des capacités institutionnelles dans la formulation et le suivi des programmes de développement ;
- la conclusion des négociations des projets sans l'existence des études techniques préalables (études d'avant projets détaillés, études environnementales et sociales, études de rentabilité économique et/ou financière...) ou lorsqu'elles existent, manquent souvent de fiabilité. « L'absence de telles études entrave l'exécution de nos projets, affaiblit notre capacité d'absorption et tire nos portefeuilles vers le bas en diminuant nos allocations pays<sup>2</sup>... » ;
- des programmations des contreparties nationales mal évaluées qui ne tiennent pas compte des capacités réelles des pays rendant leur délivrance difficile au moment de l'exécution des projets ;
- la non prise en compte et/ou l'absence d'anticipation de prise en charge des questions de sauvegarde environnementale et sociale devant permettre les compensations (indemnisations et déplacement des populations lors de la mise en œuvre des projets, mesures de mitigation pour la sauvegarde de l'environnement).

## ▶ II. Le démarrage des projets et programmes

Les projets et programmes en phase de démarrage sont ceux dont la convention de financement a été signée et qui cherchent à satisfaire les conditionnalités de mise en vigueur et de premier décaissement.

Pour les projets nationaux, cette phase s'étend de l'inscription du projet ou programme dans la loi de finance jusqu'au premier déblocage/décaissement.

Cette étape est primordiale pour la vie du projet et il appartient au gouvernement d'affirmer le rôle normal de leadership qui lui revient en veillant à ce que toutes les tâches essentielles soient réalisées pour permettre un démarrage effectif des activités du projet dans les meilleurs délais.

Les rapports nationaux font le constat que les délais de démarrage des projets et programmes sont souvent longs. Ces délais varient de 5 à 12 mois pour les projets financés par les dons et de 8,8 à 14,4 mois pour ceux financés par les prêts<sup>3</sup>.

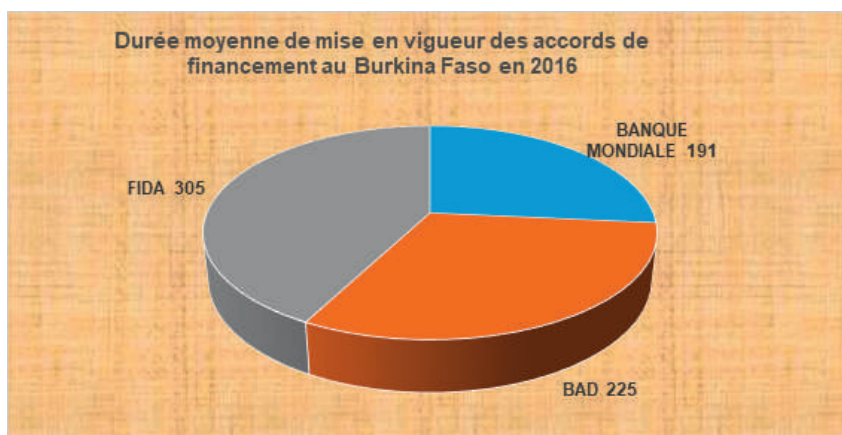
2. Étude Chaire Sahel/Ferdi sur les flux financiers - Rapport National de Mauritanie, mars 2019.

3. Rapport de l'atelier de haut niveau organisé par la Chaire Sahel de la Ferdi sur l'analyse des flux financiers pour le développement des pays membres du G5 Sahel ; Ouagadougou 25 et 26 mars 2019 : <https://ferdi.fr/publications/rapport-de-l-atelier-de-haut-niveau-organise-par-la-chaire-sahel-sur-l-analyse-des-flux-financiers-pour-le-developpement-des-pays-membres-du-g5-sahel>

Cette situation s'explique par :

- le temps pris pour les ratifications des accords pour les prêts en raison des processus internes du pays qui retarde le démarrage des projets avec pour corollaires des commissions d'engagement sur prêt élevées. Au Burkina Faso ce délai était de 240 jours en 2016 ce qui représente en moyenne 12,8% du temps des projets ;
- les délais jugés très longs pour la satisfaction des conditions du premier décaissement. Il s'agit essentiellement :
  - de la mise en place des unités de gestion des projets ;
  - de l'élaboration et de l'adoption des manuels de procédures administratives, financières et comptables pour la mise en œuvre des projets.

**Graphique 1.** Durée moyenne (en jours) de mise en vigueur des accords de financement selon le bailleur de fonds



Source : rapport étude menée conjointement par le gouvernement burkinabè et la Banque mondiale en juillet 2015 sur le processus de ratification des accords de financements au Burkina Faso.

La mise en œuvre des recommandations de cette étude a permis de ramener le délai moyen de 240 jours en 2015 à 182 jours en 2016 et à 95 jours en 2018.

Cette performance a pu être réalisée par la mise en place d'un comité de suivi du processus de ratification des accords de financements au sein de la Direction Générale de la Coopération, structure nationale chargée de la coordination de l'APD avec la désignation de points focaux au sein des différentes administrations actrices de la chaîne du processus de ratification afin de veiller à la célérité de l'instruction de divers dossiers.

### ▶ III .Pendant l'exécution des projets et programmes

Le taux de décaissement reste l'indicateur synthétique qui permet de mesurer l'efficacité de la mise en œuvre des projets de développement. Dans un environnement où les défis en matière de développement sont nombreux et où les besoins sont pressants les pays se doivent d'être performants pour être compétitifs dans la mobilisation des ressources nécessaires pour faire face aux besoins de plus en plus croissants des populations.

Malheureusement de nombreuses contraintes sont évoquées pendant l'exécution des projets et programmes.

#### 1. La planification, le suivi et l'évaluation

La planification désigne le processus d'organisation des moyens dans le temps et dans l'espace en vue d'atteindre les objectifs. On distingue trois dimensions de la planification : prospective, stratégique et opérationnelle.

Dans le cadre de l'exécution des projets ou programmes, la planification des activités est essentiellement opérationnelle et doit être réalisée pour couvrir la durée accompagnée d'une programmation des activités par période plus courte, généralement d'une année. Cette programmation se fait à travers un document, très souvent appelé Programme de travail et budget annuel (PTBA). La faiblesse des PTBA réside dans leur adoption tardive au cours de l'année concernée réduisant d'autant la période effective d'exécution rendant souvent impossible la mise en œuvre totale des activités programmées ; c'est une cause des faibles taux de décaissement des projets et programmes.

Le suivi est un processus continu de collecte systématique et d'utilisation (traitement, analyse et communication) des informations relatives à l'exécution d'une politique, d'un programme ou d'un projet.

L'évaluation est une appréciation systématique et objective à une période donnée de son cycle, de la conception, de la mise en œuvre et des résultats d'une politique, d'une stratégie, d'un programme ou d'un projet.

Le suivi-évaluation a pour objet de surveiller systématiquement l'exécution et les extrants et de mesurer l'efficacité de l'intervention. Il aide à déterminer si le programme se déroule comme prévu et si des ajustements s'imposent. Le suivi-évaluation forme la base de la modification des interventions et de la détermination de la qualité des activités en cours.

L'objectif global du système de suivi-évaluation est de fournir aux instances de décision ainsi qu'aux différents acteurs et partenaires, des informations pertinentes, fiables et à jour relatives à la mise en œuvre du projet et ce afin d'assurer une gestion orientée vers les résultats et l'impact conformément au document de projet et au cadre de mesure des résultats.

Or, il est souvent constaté que les systèmes de suivi et d'évaluation se mettent en place tardivement avec de nombreuses faiblesses dans la collecte de données de sorte que les rapports élaborés ne rendent pas compte du niveau d'exécution réel des projets et des difficultés rencontrées. Cette situation ne permet pas d'apporter les solutions permettant de corriger les dysfonctionnements pour atteindre les objectifs et les résultats dans les délais prescrits.

## **2. Les problèmes de passation des marchés**

En dehors des dépenses de fonctionnement qui se situent entre 10% et 15% des coûts des projets, les autres dépenses qui sont à l'origine des décaissements font l'objet de marchés qu'il faut passer avec les prestataires de travaux, de services ou de fournitures. Un bon système de passation des marchés permet de conclure des marchés dans des délais acceptables et donc de raccourcir les délais des décaissements en payant les entreprises co-contractantes.

Cependant, la plupart des pays membres du G5 Sahel évoquent la passation des marchés comme une source permanente de difficultés qui entravent la bonne exécution des projets et qui sont entre autres :

- la lourdeur, la lenteur et la complexité des procédures nationales de passation des marchés ;
- la dualité entre procédures de l'État et celles des partenaires et qui engendre souvent des blocages ;
- la non maîtrise par les acteurs nationaux des procédures des partenaires en matière de passation de marché ;
- le long délai mis par les PTF pour la délivrance des avis de non objection ;
- la double revue des procédures qui rallongent les délais et une source potentielle de blocage surtout quand des divergences d'appréciation surviennent ;
- la diversité des acteurs intervenant dans la chaîne de passation et qui bien souvent n'ont pas de capacités requises en matière de passation de marché et certains même n'apportent aucune valeur ajoutée au système ;
- la faible capacité de certaines entreprises qui rallongent les délais d'exécution à travers de nombreux avenants de prolongation de délais et des résiliations de contrats ;
- la forte mobilité des personnels de l'État qui ne permet pas bien souvent de capitaliser les expériences acquises en matière de passation des marchés.

### 3. Les contreparties nationales

Les contreparties nationales permettent de couvrir les gaps de financement et de faire du pays un co-financeur des projets. Elles montrent de ce fait l'intérêt du pays pour les projets à réaliser et l'acceptation du partage de risques avec le ou les autre(s) PTF ; elles permettent également de couvrir des dépenses nécessaires pour l'exécution des projets mais qui peuvent se révéler inéligibles au niveau des PTF.

A l'instar des problèmes liés à la passation des marchés, la question des contreparties nationales elle aussi n'est pas nouvelle et ressort encore comme une difficulté principale vécue dans tous les pays membres du G5 Sahel. Les rapports nationaux montrent que la plupart des projets ayant des contreparties nationales connaissent des prorogations et les délais de mise en œuvre étaient beaucoup plus longs que les projets sans contrepartie nationale. Pour le Burkina Faso les projets ont une durée moyenne de vie de 70 mois lorsque ceux-ci sont mis en œuvre sans contrepartie nationale contre 79 mois avec contrepartie. Aussi 12,5 % de projets ou programmes sont prorogés lorsque l'État n'apporte pas de contrepartie ; ce ratio atteint 56,3% lorsque ceux-ci sont mis en œuvre avec une contrepartie de l'État.

20

Les difficultés évoquées bien souvent se posent en termes de disponibilité de ressources suffisantes et de leur mise à disposition dans les délais impartis pour permettre une mise en œuvre réussie des projets. Il convient également de rappeler que la faible justification des dépenses réalisées sur les ressources de contrepartie accordées aux projets peut impacter leur efficacité.

### 4. L'absence de communication et de visibilité

L'absence ou l'insuffisance de communication aux différentes phases, est un facteur de faible appropriation des projets, ce qui réduit sensiblement l'engagement effectif des acteurs pour une pleine participation à la mise en œuvre du projet. Elle est aussi facteur d'un manque de transparence et de redevabilité vis-à-vis des donateurs et des bénéficiaires qui peuvent développer des comportements nuisibles à la réussite de la mise en œuvre des projets et programmes.

#### ***Pendant la clôture des projets et programmes***

La fin du projet ou programme est marquée par deux activités phares. Il s'agit des activités de désengagement et de clôture proprement dit du projet.

#### ***Le désengagement***

Cette phase de la vie d'un projet ou d'un programme est importante. Si elle n'est pas très bien menée, les principaux acquis en termes d'effets et d'impact ne seront

visibles et perceptibles, donnant ainsi le sentiment que le projet n'a pas atteint ses objectifs.

Il s'agira donc de définir clairement une stratégie de désengagement ou mettre en place un mécanisme de pérennisation des acquis. Le mécanisme de pérennisation des acquis est important dans la mesure où il permet aux bénéficiaires de l'intervention de prendre la relève et de poursuivre les actions du projet ou du programme sans l'appui de ce dernier. Dans bon nombre de cas, ces bénéficiaires sont laissés à eux-mêmes après la clôture du projet ou du programme. Les infrastructures réalisées ne sont pas entretenues et tombent par la suite dans un état de délabrement. Ce sont les raisons pour lesquelles un mécanisme de pérennisation des acquis est nécessaire pour préparer psychologiquement et techniquement les bénéficiaires à assurer la relève. Sa mise en œuvre peut se faire à travers un comité de gestion issu des différents bénéficiaires.

C'est une approche qui consiste à mandater une équipe réduite pour représenter les bénéficiaires. Cette équipe sert d'interface entre ces derniers et l'unité de gestion du projet et prend en général la forme d'un comité de gestion et/ou de suivi. Ce comité définit avec ses membres les conditions d'accès aux biens et services produits.

Des ressources humaines, matérielles et financières sont nécessaires à la mise en place de cette pratique. Le rôle et la responsabilité des principaux acteurs impliqués dans la mise en place du mécanisme de pérennisation des acquis doivent être clairement définis répertoriés et faire l'objet de suivi.

Par exemple, les bénéficiaires doivent contribuer à la production des biens et services et participer à leur gestion. Ils participent aux rencontres d'information/de sensibilisation et à la prise de décision.





# Chapitre 4.

## Bonnes pratiques pour une gestion efficace des projets et programmes de développement

Les bonnes pratiques doivent être observées aussi bien au niveau du suivi global du portefeuille des projets et programmes qu'au niveau opérationnel de mise en œuvre de chaque projet.

### ► I. Bonnes pratiques au niveau global de suivi du portefeuille

La cause principale évoquée pour justifier la faible performance des projets qui aura une influence négative sur l'exécution des projets est la mauvaise qualité de la préparation des projets à l'entrée dans les portefeuilles<sup>4</sup>. Aussi est-il nécessaire d'accroître le leadership de l'État dans la conception des projets.

#### **1. Une bonne maîtrise des informations sur le portefeuille des projets et programmes de développement**

Un bon suivi du portefeuille global des projets et programmes du pays permet de disposer de toutes les informations nécessaires pour une bonne programmation des investissements mais également d'assurer la redevabilité vis-à-vis des populations et des donateurs dans l'utilisation des ressources affectées à l'investissement. « La gestion de l'aide au Mali est caractérisée par l'existence de plusieurs structures disposant partiellement de l'information sur l'aide. Ainsi, il n'y a pas une base unique dans laquelle on peut avoir le maximum d'informations fiables et cohérentes sur l'aide ».<sup>5</sup>

4. Rapport de l'atelier de haut niveau organisé par la Chaire Sahel de la Ferdi sur l'analyse des flux financiers pour le développement des pays membres du G5 Sahel : <https://ferdi.fr/publications/rapport-de-l-atelier-de-haut-niveau-organise-par-la-chaire-sahel-sur-l-analyse-des-flux-financiers-pour-le-developpement-des-pays-membres-du-g5-sahel>

5. Étude Chaire Sahel/Ferdi sur les flux financiers - Rapport National du Mali mars 2019 (non public).

**Pour y parvenir, il est nécessaire de mettre en place un système informatisé de suivi des flux financiers à travers une plateforme intégrée de collecte de données, de traitement, d'analyse et de diffusion des données à l'attention des gouvernements et des PTF et des autres utilisateurs. Ces données devront être collectées auprès de tous les ministères gestionnaires des projets et programmes et des Partenaires techniques et financiers. Le ministère coordonnateur des actions de développement sera le principal gestionnaire de cette plateforme.**

La Plateforme informatisée de Gestion des Financements publics Extérieurs (PGFE), le Système Intégré d'Analyse, de Programmation et de Suivi-Évaluation (SINAPSE) de la Côte d'Ivoire, le Circuit Intégré des Financements Extérieurs (CIFE) et la Plateforme de Gestion de l'Aide (PGA) du Burkina Faso peuvent servir de bonnes pratiques pour la mise en place de ces outils d'information et d'aide à la prise de décision.

#### **Encadré 1 : Plateforme informatisée de Gestion des Financements publics Extérieurs (PGFE) de la Côte d'Ivoire**

*La Plateforme informatisée de Gestion des Financements publics Extérieurs (PGFE) vise à centraliser l'ensemble des informations sur les ressources publiques extérieures mobilisées par la Côte d'Ivoire tout en facilitant leur accès et leur exploitation afin de rendre plus efficace la gestion de ces financements.*

*Les données entrées couvrent tous les aspects des programmes et projets bénéficiant des financements extérieurs :*

- partage d'informations sur la mise en œuvre des programmes et projets financés et cofinancés par les partenaires au développement ;*
- centralisation de l'ensemble des financements publics extérieurs y compris ceux ne suivant pas les procédures budgétaires nationales ;*
- disponibilité d'un module de cartographie ;*
- disponibilité d'un module d'archivage qui permet, pour chaque projet, de centraliser toute la documentation (conventions, rapports, avenant, etc.) disponible ;*
- outil personnalisable par chaque acteur suivant son besoin ;*
- mise à disposition en temps réel des informations sur le financement ;*
- alimentation de la production annuelle du rapport sur la coopération au développement ;*
- renforcement de la communication entre les acteurs de la coordination des appuis extérieurs publics octroyés par les partenaires techniques et financiers.*

*La mise à jour des données se fait mensuellement par les points focaux des ministères et trimestriellement par les points focaux des partenaires au développement directement.*

## Encadré 2 : Circuit intégré des Financements Extérieurs (CIFE) du Burkina Faso

*Le Burkina a entrepris la mise en œuvre du Circuit intégré des Financements Extérieurs (CIFE) avec une volonté politique affichée et la mise en place d'un dispositif de suivi (comité de pilotage, groupe d'utilisateurs) qui est mis en exploitation en 2011. Le CIFE permet d'assurer la traçabilité des flux des financements durant tout le cycle de vie des projets avec la particularité que ces flux d'aide sont pris en compte dans le budget de l'État.*

*De par sa conception, le CIFE est un outil évolutif, ce qui lui permet de prendre en compte les nouveaux besoins et exigences en matière de gestion de l'APD. C'est le cas, à titre illustratif, avec la réalisation d'un nouveau module prenant en charge des aspects liés au suivi évaluation des investissements publics. En outre, du fait de sa réalisation par des informaticiens nationaux, le CIFE offre un support technique et une facilité de maintenance à un coût moindre. Basé sur oracle, il consiste en six modules :*

- Module 1 : Projet en Recherche de Financement
- Module 2 : Suivi des Conventions
- Module 3 : Suivi et Contrôle Budgétaire
- Module 4 : Mobilisation des financements extérieurs
- Module 5 : Marchés sur financements extérieurs
- Module 6 : BIP et Suivi Évaluation du Projet

*En avril 2020, les six modules ne sont pas tous complètement opérationnel à cause d'interfaces non finalisés.*

*Le CIFE est administré par le Secrétariat Permanent et technique du CIFE qui distribue les droits d'accès par module de CIFE aux utilisateurs (différents niveaux d'accès possible : consultation / plusieurs niveaux d'édition). Trois points focaux CIFE ont été désignés dans chaque DGESS au niveau des ministères techniques.*

*À ce jour, les principaux acteurs se sont appropriés l'outil, en témoigne la production d'un certain nombre de situations à l'attention des décideurs (budget des projets et programmes part bailleur, état des décaissements, des paiements, ...). L'outil permet :*

- le suivi des projets de développement et conventions de financement ;
- la budgétisation des financements extérieurs (FE) et le suivi de l'exécution des dépenses y relatives ;
- l'élaboration des stratégies d'endettement et de désendettement ;
- l'appréciation de l'impact des nouveaux FE (emprunts et dons...) sur le budget de l'État et sur la dette existante ;
- la production de statistiques fiables pour des besoins d'analyse sur les FE ;
- la tenue d'un portefeuille de tous les projets et programmes de développement sur FE en assurant leur suivi-évaluation.

## 2. Une bonne préparation des projets et programmes de développement

Une bonne préparation des projets est un prérequis pour leur exécution efficiente lors de leur mise en œuvre<sup>6</sup>.

Elle permet une réelle implication des structures gouvernementales pour la formulation et le suivi des programmes de développement. Elle passe par une coordination adéquate au niveau interne à l'administration et avec les différents acteurs concernés. C'est à cette étape de la vie du projet que doit également se manifester l'intérêt de la partie nationale. C'est également à cette étape que l'État doit assurer son leadership en se constituant une force réelle force de proposition et non de consommateur d'initiatives et propositions venant des PTF.

La faiblesse dans la préparation des projets comme déjà mentionné plus haut conduit à conclure les négociations des projets :

- sans études techniques ou lorsqu'elles existent, elles manquent souvent de fiabilité ;
- avec des programmations des contreparties nationales mal évaluées qui ne tiennent pas compte des capacités réelles des pays rendant leur délivrance difficile au moment de l'exécution des projets. Ainsi la mobilisation des contreparties nationales est une source potentielle de lenteur de la mise en œuvre des projets. En effet les contreparties nationales font de l'État un cofinancier direct de ses propres projets de développement à côté des partenaires techniques et financiers. Il est donc de sa responsabilité de veiller à l'atteinte des objectifs des projets en mettant notamment à leur disposition les ressources nécessaires et prévues pour l'exécution des projets ;
- sans la prise en compte et/ou l'absence d'anticipation de prise en charge des questions de sauvegarde environnementales et sociales devant permettre les compensations (indemnisations et déplacement des populations lors de la mise en œuvre des projets, mesures de mitigation pour la sauvegarde de l'environnement). De nombreux projets souffrent de retard de démarrage à cause de cette situation ; les rapports nationaux du Burkina Faso et du Tchad le mentionnent explicitement ;
- avec un dispositif et un ancrage institutionnels souvent remis en cause au moment de l'exécution résultant en premier lieu de la non implication des responsables des ministères au moment de la préparation des projets et occasionnant ensuite des pertes de temps pendant la phase de la mise en œuvre de certains projets.

6. Les prorogations sont le plus souvent liées principalement au démarrage effectif tardif des projets après la signature des Accords de financements, à la qualité des projets à l'entrée c'est-à-dire le fait d'intégrer la phase « études » dans la durée d'exécution des projets, aux grands retards accumulés dans la phase de passation des marchés tant au niveau national qu'au niveau des bailleurs de fonds, à la procédure de mise en œuvre des plans d'action de réinstallation des populations (PAR) touchées par le projet, notamment l'indemnisation (Étude sur les flux financiers dans les Pays du G5 Sahel, rapport national du Mali).

Cette phase cruciale du cycle de vie des projets est celle qui assoit les bases du succès ou de l'échec des projets.

Les ministères sectoriels doivent assurer une bonne préparation des projets, qui vont alimenter leurs différents programmes, un prérequis pour l'atteinte des résultats recherchés. Une meilleure implication et un réel engagement des équipes commises aux tâches de programmation et de formulation des projets au sein des ministères sectoriels permettront d'y parvenir.

**Au Burkina Faso, une commission nationale de formulation des nouveaux projets a été mise en place en 2017 ou 2018 pour impliquer toutes les parties concernées par la préparation des projets et un guide de maturation et d'évaluation ex-ante des projets et programmes de développement a été adopté en vue d'encadrer l'exercice de formulation de nouveaux projets.**

Il est de la responsabilité des gouvernements de renforcer les capacités de ces équipes pour faire face aux tâches qui sont les leurs. À ce stade, il faut veiller à :

- réaliser les études de faisabilité ainsi que toutes les études techniques (études d'avant projets détaillées, études environnementales avec éventuellement un plan de mitigations des risques...) nécessaires pour un plaidoyer conséquent pour la recherche de financement et une facilitation pour le démarrage des projets en veillant à une pleine participation de tous les acteurs ;
- mettre en place pour chaque projet en préparation et sous le contrôle du ministère concerné une équipe minimale de personnes responsabilisées pour la coordination des activités du projet. Cette équipe pourrait être composée d'un coordonnateur, d'un expert en suivi-évaluation et d'un expert financier. Cette équipe sera complétée éventuellement lors du démarrage du projet.

La difficulté pour parvenir à une bonne préparation des projets et programmes est souvent liée à l'absence de ressources financières nécessaires pour mener à bien toutes les activités nécessaires et évoquées ci-dessus.

Aussi convient-il aux États de mettre en place **un fonds spécifiquement dédié aux études et à la préparation des projets et programme de développement**. Ce Fonds offre des opportunités pour améliorer de manière nette la préparation des projets à travers le financement des études de faisabilité et d'autres études techniques ainsi que toutes les activités nécessaires et afférentes. Ce fonds doit être alimenté en priorité par des ressources propres des gouvernements pour leur assurer le leadership dans le choix et les orientations des projets. Il est également possible de recourir à des fonds destinés à ce type d'opération et qui existe déjà au sein de certains PTFs comme la Banque mondiale et la Banque africaine de développement.

### **Encadré 3 : Fonds national d'études et de préparation des projets : expérience du Burkina Faso**

*Pour une mise en œuvre efficace de sa stratégie de développement, le gouvernement burkinabè a procédé à la prise d'un décret le 3 avril 2012, en vue de créer un Fonds National d'Études et de Préparation des Projets (FONEPP). Le Fonds National d'Étude et de Préparation des Projets (FONEPP) est un instrument de financement du gouvernement du Burkina Faso, visant à améliorer les différentes étapes de préparation des projets et programmes par la prise en charge des études nécessaires permettant de disposer des projets prêts à être soumis à recherche de financement. Il permet d'accélérer la mobilisation des fonds pour leur exécution par une réelle appropriation du Projet.*

*Il permet également au gouvernement de veiller à arrimer la stratégie de mobilisation des ressources à la stratégie de développement et à mieux articuler l'ensemble des politiques sectorielles dans une vision programmatique.*

*L'objectif général du Fonds national d'études et de préparation des projets est de contribuer à la mise en œuvre efficace de la stratégie de développement du gouvernement par un meilleur montage des projets et programmes nationaux de développement.*

*Les objectifs spécifiques du présent Fonds d'études et de préparation des projets sont (i) d'assurer le financement des études de faisabilité et d'exécution des projets et programmes de développement; (ii) de contribuer à la mise en place d'une banque de projets et programmes mûrs pouvant faire l'objet de financement suivant un calendrier bien préétabli au niveau des différentes phases de la préparation des études (iii) d'accroître le leadership du gouvernement dans la mise en œuvre de sa politique de développement et (iv) de renforcer la capacité de recherche de financement et de négociation.*

*L'administration du FONEPP est assurée par le Comité National de Dette Publique (CNDP).*

### **3. Une bonne harmonisation du cadre juridique de la gestion des projets et programmes**

L'APD occupe une place importante dans le processus de développement des pays membres du G5 Sahel. Elle se caractérise entre autres par la multiplicité des intervenants, des procédures d'intervention et des cadres de coordination. Cela conduit à adopter des approches différentes pour la mise en œuvre des projets et programmes d'un même pays et parfois même entre des projets financés par un

même partenaire au développement ou encore à l'intérieur d'un même secteur. Cela conduit à une différence dans la gouvernance des projets et programmes avec pour corollaire :

- une forte mobilité des personnels à la recherche de meilleures conditions de vie dans d'autres projets induits par une multitude de grilles salariales et autres avantages,
- des procédures différentes en matière de recrutement et de gestion de carrières des personnels,
- des organes d'orientation et de pilotage dont la composition et le fonctionnement différent substantiellement d'un projet à un autre ;
- etc.

**Aussi au regard de l'importance indéniable des projets et programmes de développement dans la stratégie de développement des pays membres du G5 et de leur tendance à la démultiplication, pour assurer une bonne gouvernance des projets et programmes, gage de leur bonne exécution, il est nécessaire de mettre en place un cadre juridique régissant le fonctionnement des programmes et projets de développement.** Ce cadre va assurer une harmonisation des règles et méthodes de gestion dans les projets et programmes, une cohérence de leur organisation et de leur gestion en relation avec les règles de gestion des finances publiques. Il va permettre également la rationalisation des unités de gestion des projets et programmes, l'optimisation de la gestion par une meilleure allocation de ressources pour les investissements.

L'encadré qui suit est une illustration des objectifs et du contenu de la réglementation des projets et programmes au Burkina Faso.

#### **Encadré 4 : Réglementation des projets et programmes au Burkina Faso**

*Dans le souci de mieux affirmer le leadership de l'État sur les PPD, de rationaliser la gestion des PPD, mais également d'en assurer une meilleure cohérence avec la nouvelle approche budget-programme adoptée par les autorités politiques burkinabè, le gouvernement du Burkina Faso a adopté le décret n°2018-092/PRES/PM/MINEFID du 15 février 2018 portant la réglementation générale des projets et programmes de développement exécutés au Burkina Faso. Cette réglementation en cours et qui fait suite à deux précédentes (1996 et 2007), a opéré des réformes profondes et importantes dont les idées principales reposent sur :*

- l'arrimage de la gestion des projets et programmes de développement à la mise en œuvre du budget programme ;
- la rationalisation voire la suppression des unités parallèles de gestion des

*projets et programmes longtemps indexées comme une des sources potentielles de l'inefficacité des projets par toutes les parties et qui figurent en bonne place dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'APD ;*

*- la centralisation des ressources publiques issues des conventions de financement signées avec les partenaires techniques et financiers au niveau du trésor public considéré comme la Banque de l'État pour en assurer un meilleur suivi ;*

*- à la réorganisation, à la fois du dispositif de pilotage et de suivi des PPD et du dispositif de gestion opérationnelle et technique de ceux-ci. Afin d'assurer une harmonisation de la gestion des projets et programmes de développement, le gouvernement a adopté ce décret qui constitue le cadre juridique de la gestion des PPD. Il traite de :*

*- la création des projets et de catégorisation des projets selon le mode de mise en œuvre ;*

*- la mise en place des UGP et du mode recrutement du personnel ainsi que la gestion des carrières ;*

*- la gestion financière administrative et comptables et des audits y afférents ;*

*- des conditions de rémunération des personnels (grilles salariales, différentes indemnités et autres avantages prévus pour le personnel) ;*

*- la mise en place des organes d'orientation et de pilotages et du fonctionnement de ces organes ;*

*- la clôture des projets et de la dévolution des biens.*

#### 4. La disponibilité d'un manuel d'exécution à temps

Le manuel d'exécution du projet est un document qui décrit tous les aspects clés pour l'exécution du projet :

- les dispositifs organisationnels mis en place par le projet ;
- les modalités de mise en œuvre des différentes activités ;
- la gestion administrative, financière et comptable ;
- le suivi et l'évaluation du projet ;
- la gestion des impacts environnementaux et sociaux.

Les manuels de procédures administratives, financières et comptables des projets diffèrent très peu d'un projet à un autre. **L'existence d'un manuel type d'exécution des projets ne nécessiterait qu'une adaptation pour les nouveaux projets tenant compte de leurs spécificités.** Il participera à réduire de façon substantielle le temps de son élaboration et ne sera plus source de blocage pour le démarrage des projets de même qu'il permettra de diminuer les coûts y afférents.

À la suite du manuel d'exécution, **l'acquisition par les pays d'un logiciel unique de gestion comptable et financière, permettra en plus des avantages sus-**



**évoqués, de renforcer les capacités nationales par la formation d'un plus grand nombre de personnes y compris les personnes chargées du contrôle au sein de l'appareil de l'État** ; ces personnes auraient ainsi de meilleures connaissances sur cet outil de gestion, et seraient plus efficaces dans l'exécution de leur mission.

Il convient de rappeler que la production des outils communs de gestion des projets permet d'une part de mutualiser les moyens et d'autre part d'harmoniser les outils pour une appropriation plus facile par un plus grand nombre d'acteurs de gestion des projets et programmes.

### **5. Des contreparties nationales disponibles, suffisantes et sécurisées**

La question des contreparties nécessite une réflexion profonde pour une solution durable et éviter que les pays qui sont récipiendaires des financements soient la source des retards et des prorogations. Cette réflexion devrait permettre la mise en place d'outils permettant des estimations réalistes des besoins mais également de programmation, de budgétisation et de sécurisation de ces contreparties.

Pour éviter les problèmes liés aux contreparties nationales pour une exécution efficiente des projets et programmes de développement il est important de : **i) procéder à une juste évaluation des contreparties des projets lorsque celles-ci sont prévues dans la convention de financement et pouvoir les inscrire dans la loi de finances de l'année concernée ; ii) sécuriser les ressources inscrites dans la loi de finances et iii) assurer le déblocage de ces ressources en totalité et dans les délais.**

La réalisation des activités sus-mentionnées doit être accompagnée de :

- la mise en place d'un comité d'arbitrage des contreparties lors de l'élaboration du budget de l'État ;
- l'élaboration d'un manuel de procédures d'utilisation des fonds de contrepartie ;
- la prise de décision pour sécuriser les ressources des contreparties nationales aux projets.

### **6. Le dépôt des instruments de ratification dans les délais**

Les délais de démarrage des projets et programmes sont longs et varient de 5 à 12 mois pour les projets financés par les dons et de 8,8 à 14,4 mois pour ceux financés par les prêts<sup>7</sup>. Cette situation s'explique en grande partie par le temps mis

7. Rapport de l'atelier de haut niveau organisé par la Chaire Sahel de la Ferdi sur l'analyse des flux financiers pour le développement des pays membres du G5 Sahel ; Ouagadougou 25 et 26 mars 2019 : <https://ferdi.fr/publications/rapport-de-l-atelier-de-haut-niveau-organise-par-la-chaire-sahel-sur-l-analyse-des-flux-financiers-pour-le-developpement-des-pays-membres-du-g5-sahel>

pour les ratifications des accords pour les prêts en raison des processus internes du pays. Il faut donc travailler à réduire considérablement la durée de ce processus de ratification. Outre le recours aux lois d'habilitation données par les Parlements qui permettent d'économiser le temps du vote des lois d'autorisation de ratification, l'implication de tous les acteurs intervenant dans le processus permet de gagner du temps. **Ainsi, la mise en place d'un comité de suivi du processus de ratification, la désignation de points focaux au sein de chaque structure concernée par le processus et d'une plateforme informatisée permettant à chaque acteur d'être alerté sur les actions qui lui incombent, contribuent à réduire les délais.**

## ▶ II. Bonnes pratiques au niveau des projets et programmes

### 1. Les bonnes pratiques pendant la phase de démarrage des projets et programmes

Le démarrage est une phase critique qui nécessite qu'une attention particulière soit portée sur les conditions de mise en vigueur. Elle s'étend de la signature de la convention de financement du projet ou du programme jusqu'au premier décaissement. Les activités essentielles à accomplir pendant cette phase doivent être réalisées avec célérité pour laisser plus de temps à l'exécution véritable du projet.

Ces activités essentielles sont (i) la création du projet, (ii) l'élaboration des documents utiles pour l'accomplissement des actions nécessaires pour la ratification des accords de financement le cas échéant et le suivi du processus de ratification, (iii) la mise en place de l'Unité de gestion du projet, (iv) l'élaboration et l'adoption du manuel d'exécution. Ces activités doivent être réalisées concomitamment avec un planning de mise en œuvre qui soit en phase avec les délais de mise en vigueur et/ou de premier décaissement qui respectent rigoureusement les échéances prévues dans les accords de financement. Il faut éviter à ce stade des requêtes de prorogation de délai d'entrée en vigueur pour ne pas retarder le démarrage effectif de la mise en œuvre du Projet.

#### ***Procéder à la création formelle du projet et à la mise en place de l'équipe clé de l'Unité de gestion du Projet***

Il faut procéder le plus tôt possible à la prise d'un texte réglementaire administratif qui consacre la mise en place du projet et à la désignation (recrutement ou nomination) d'une personne responsable (coordonnateur du projet) au cas où cela n'aurait été fait pendant la préparation du projet pour qu'elle soit porteuse de toutes les activités liées au démarrage du projet.

La question de la mise en place des unités de projet doit être résolue pendant l'étape de préparation pour permettre aux membres de bien s'approprier leur contenu et faciliter la mise en œuvre. De plus il est de la responsabilité du gouvernement de veiller à rationaliser leur nombre en confiant leur gestion aux structures déjà en place disposant de capacités éprouvées. L'unité de gestion du projet devra être complétée au niveau du personnel clé (spécialistes en gestion financière, en suivi-évaluation, en passation des marchés) avant la date de mise en vigueur du Projet ou du Programme.

### ***Réunir tous les documents nécessaires pour la ratification de l'accord de financement***

Dans le cas où l'accord de financement nécessite une procédure de ratification (il s'agit en général des accords de prêt)<sup>8</sup>, il faut rassembler immédiatement les documents nécessaires au processus de ratification qui est spécifique à chaque pays et assurer le suivi du processus qui met souvent en jeu l'exécutif, la justice et le parlement. Pour le processus il faut impliquer toutes les personnes concernées par le processus de manière à éviter tout retard préjudiciable à l'obtention des instruments de ratification afin de respecter les délais prescrits dans l'accord de financement.

### ***Élaborer et faire adopter le manuel d'exécution du projet***

« La complexité et les difficultés, rencontrées dans le domaine de la gestion des projets, imposent aux différents responsables chargés de conduire les projets de bien comprendre leurs rôles dans la réalisation de ces projets. Ces tâches sont décrites dans le manuel de procédures administratives, financières et comptables, qui est l'aboutissement de la mise en œuvre d'un système de contrôle interne »<sup>9</sup>.

C'est un document clé dans la gouvernance des projets. Son élaboration ainsi que son adoption doivent intervenir avant le démarrage effectif des activités des projets et programmes. Sa non disponibilité à temps est perçue comme un élément qui ralentit le démarrage des projets.

L'objectif du manuel d'exécution du projet est de préciser les procédures de suivi-évaluation, de gestion administrative, financière et comptable et les modalités détaillées de mise en œuvre du Projet en vue d'assurer la réalisation de ses objectifs. La nécessité de se doter d'un manuel de procédures administratives et comptables émane du souci de se munir dès le départ d'un instrument susceptible de garantir la transparence et l'efficacité des opérations de tout le projet. Le manuel d'exécution est un document essentiel pour la mise en œuvre du projet et il faut l'élaborer et le faire adopter avant le démarrage effectif des activités du projet ou du programme.

8. Au Burkina Faso, seuls les accords de prêt sont soumis à ratification sauf les accords signés avec le Banque mondiale où les accords de don sont également soumis à ratification.

9. Élaboration d'un manuel de procédures administratives et comptables d'un projet: cas du projet d'appui à l'enseignement de base du Bas Sassandra. Konan 2009.

### ***Procéder au lancement officiel du projet***

Le lancement des activités du projet a pour but de fournir des informations aux différents acteurs que sont les autorités administratives, les partenaires d'exécution et les bénéficiaires sur les objectifs, les résultats attendus et sur les différentes approches de mise en œuvre.

Le lancement comprend (i) la cérémonie de lancement et (ii) l'atelier technique de lancement.

La cérémonie de lancement est une séance au cours de laquelle le projet est présenté officiellement à toutes les parties prenantes y compris les autorités de tutelle. Il est recommandé qu'elle soit présidée par l'autorité de tutelle technique du projet avec la présence effective des partenaires techniques et financiers et se tienne dans la zone d'intervention du projet en présence des bénéficiaires.

L'atelier technique permet aux participants de connaître les composantes du projet, les partenaires de mises en œuvre, les approches retenues pour l'obtention des résultats, le planning de mise en œuvre. C'est un exercice qui permet aux différents acteurs d'avoir une même compréhension et une bonne appropriation du projet et du rôle attendu par chacun des acteurs.

## **34**

### **2. Les bonnes pratiques pendant l'exécution du projet ou du programme**

Les activités de programmation, de suivi évaluation et de passation des marchés sont celles pour lesquelles une attention toute particulière doit être observée pour assurer une exécution efficiente du projet.

#### ***Mettre en place un système de suivi-évaluation***

Le suivi-évaluation a pour objet de surveiller systématiquement l'exécution et les extrants et de mesurer l'efficacité de l'intervention. Il aide à déterminer si le programme se déroule comme prévu et si des ajustements s'imposent. Le suivi-évaluation forme la base de la modification des interventions et de la détermination de la qualité des activités en cours.

L'objectif global du système de suivi-évaluation est de fournir aux instances de décision ainsi qu'aux différents acteurs et partenaires, des informations pertinentes, fiables et à jour relatives à la mise en œuvre du projet et ce afin d'assurer une gestion orientée vers les résultats et l'impact conformément au document de projet et au cadre de mesure des résultats.

Le suivi-évaluation est au cœur de la gestion des projets et programmes. L'efficacité du projet ou programme est donc tributaire de l'efficacité du dispositif de sui-

vi-évaluation. La faiblesse du suivi-évaluation fait partie de nombreux problèmes dont souffrent plusieurs projets et programmes de développement pendant leur exécution dans les pays du G5 sahel.

Il faut donc veiller à la mise en place, à la suite du manuel d'exécution, d'un système de suivi-évaluation efficace qui va être le principal outil de gestion du projet ou du programme. Pour ce faire il faut veiller à (i) **impliquer toutes les parties prenantes dans la conception et la validation des outils de suivi-évaluation** et (ii) **impliquer également les partenaires d'exécution dans le processus de conceptions des outils de suivi afin que la spécificité ou les préoccupations de chaque acteur puissent être prises en compte.**

#### Encadré 5 : Suivi évaluation des projets et programmes<sup>10</sup>

*Le suivi et l'évaluation sont deux fonctions de gestion essentielles et complémentaires qui aident les parties prenantes dans la mise en œuvre d'un projet à i) mieux suivre le déroulement des activités et l'utilisation des ressources et ii) prendre des décisions sur des bases rationnelles.*

*En principe, le planning du suivi et de l'évaluation est inclus dans le descriptif du projet.*

*Le suivi est la fonction qui consiste à superviser l'exécution d'un projet afin de veiller à ce que ses diverses étapes (fourniture des apports, échelonnement des travaux, obtention des produits escomptés et autres mesures nécessaires) se déroulent conformément au plan de travail ou de gestion du programme ou projet.*

*Il permet d'identifier à temps les problèmes potentiels ou réels et de fournir une base de mesures correctrices à prendre pour améliorer l'exécution des programmes ou projets, de mesurer les succès enregistrés par le programme ou projet et de permettre leur consolidation afin de savoir si le projet demeure toujours pertinent.*

*Le suivi des programmes/projets est assuré à l'aide des documents suivants- le document du projet, le plan de travail détaillé ou plan de gestion, les visites de terrain, les missions de supervision, les rapports d'avancement et d'évaluation, les états financiers et autres rapports techniques, les réunions des comités de pilotage, les rapports d'audits, le cadre de résultat.*

10. Manuel des règles et procédures de gestion des programmes/projets sous exécution nationale au Burkina Faso, mai 2009.

*L'évaluation est un exercice limité dans le temps qui vise à apprécier de manière systématique et objective le niveau de réalisation des objectifs immédiats, les résultats et les impacts du programme/projet. Elle permet d'améliorer le fonctionnement ou de réorienter si nécessaire un programme/projet en cours d'exécution ou de tirer des leçons de l'expérience pour les programmes/projets futurs. Il existe différents types d'évaluation.*

*Les évaluations peuvent être classées en trois catégories selon qu'on s'intéresse à l'agent d'évaluation (évaluations interne et externe), au moment de l'évaluation (évaluations à mi-parcours, finale, a posteriori), au champ de l'évaluation de projet (évaluation sectorielle, thématique, évaluation d'effets). Quel que soit le type d'évaluation retenu, il doit être mentionné dans le document de programme/projet et faire l'objet d'une préparation appropriée au moment de sa mise en œuvre et d'un rapport après exécution.*

Le suivi-évaluation des projets et programme doit être adapté en fonction du type ou de la nature du projet qui est mis en œuvre. Dans tous les cas, il nécessite des outils essentiels sans lesquels, l'information sur le projet ne peut être produit de façon fiable, efficace et dans les délais requis.

#### **Encadré 6 : Principaux outils de suivi-évaluation**

**Le manuel de suivi-évaluation :** *Le manuel de suivi-évaluation reste le document de référence en matière de normalisation des processus de suivi et d'évaluation. Souvent confondu au manuel de procédure, le manuel de suivi-évaluation en diffère par son objet et son champ d'application. Toutefois, il complète utilement le manuel de procédures. Le manuel de suivi-évaluation a pour vocation de définir le cycle de suivi-évaluation, les acteurs, les périodes, les modalités et les outputs des processus de suivi-évaluation. Ce manuel doit être élaboré dès le démarrage du projet et peut faire l'objet de révision.*

**Le plan de suivi et d'évaluation :** *Un plan de suivi et d'évaluation est un tableau qui s'appuie sur le cadre logique d'un projet/programme pour détailler les exigences clés du suivi et de l'évaluation pour chaque indicateur et hypothèse. Il résume les informations sur les indicateurs (mesure) dans un seul tableau : une définition détaillée des données, ses sources, les méthodes et le calendrier de la collecte, les personnes responsables et le public ciblé, et l'utilisation des données. Le plan de suivi et d'évaluation devra être élaboré par les personnes qui vont l'utiliser. En effet, en participant à l'élaboration du plan, ceux-ci vont acquérir une meilleure compréhension du type de données qu'ils doivent collecter et des méthodes à utiliser, ce qui contribue à améliorer la qualité du suivi et de l'évaluation. Le plan de suivi et d'évaluation*

devrait être élaboré avant la mise en œuvre du projet/programme, c'est-à-dire pendant sa phase de planification.

**Le cadre logique :** Il constitue en principe une annexe du document de projet. Il décrit la logique d'intervention du projet, les indicateurs objectivement vérifiables, les périodicités et les sources de vérification. Dans une logique GAR, les indicateurs du cadre logique servent de référence du suivi des progrès réalisés.

**Le cadre de suivi des résultats ou de mesure de rendement :** Il complète utilement le cadre logique. Il donne des précisions sur les progressions projetées des indicateurs, les responsables de collecte des données, les périodes de collecte et souvent la formule de calcul des indicateurs.

**Le journal des risques :** Il n'est que rarement démontré qu'un projet s'exécute sans difficultés ou sans risque. Aussi, convient-il tout au long de la mise en œuvre du projet d'établir et de mettre à jour un journal des risques.

**Les canevas type de collecte de données et de suivi :** Pour l'élaboration des rapports de suivi, il est généralement utilisé des canevas de collecte de données ou de suivi qui sont généralement sous forme matricielle.

**Le rapport de suivi :** Un rapport de suivi consiste à exposer de façon claire et précise : (i) les faits sur le déroulement des activités de manière à attirer l'attention sur les performances atteintes, (ii) les sources potentielles de conflit, (iii) les arbitrages à rendre, et (iv) la nécessité des actions correctives immédiates.

**Les systèmes informatisés :** L'utilisation d'un système informatisé est requise compte tenu de la masse importante d'informations qu'il faut traiter, standardiser et actualiser. En effet, les fiches et les banques informatisées des données constituent des moyens privilégiés pour suivre l'évolution des programmes et projets. Ces fiches doivent être conçues en fonction des besoins.

### **Disposer d'un Programme de travail et budget annuel (PTBA)**

Le PTBA fait partie des outils les plus importants de gestion des projets et programmes de développement. C'est un outil de planification de l'exécution des projets qui permet de suivre la réalisation des différentes composantes. Il présente toutes les activités à réaliser au cours de l'année concernée et leurs modalités de mise en œuvre. Le PTBA donne des précisions sur les prévisions en matière d'acquisitions et décrit les différents acteurs de mise œuvre. Il sert de base pour le suivi-évaluation. À ce titre, il permet un suivi de la réalisation des objectifs et la mesure du niveau d'atteinte des résultats planifiés. C'est aussi l'outil à partir duquel le projet rend compte de l'exécution des activités périodiquement pendant l'année. Il constitue avec l'accord de financement la base juridique des dépenses qui sont engagées. C'est pourquoi, il est approuvé à la fois par les instances du Projet (comité de pilotage, comité de revue ou conseil d'orientation) et les partenaires au développement. Il est nécessaire pour l'examen et l'évaluation de la performance du projet chaque année.

En somme, le PTBA est un mécanisme qui assure le ciblage des activités, des moyens, des produits et des résultats, la planification physique et financière, et est destiné à garantir que les activités des projets et les moyens nécessaires soient pleinement intégrés dans le processus de gestion en vue d'atteindre les objectifs.

**Il faut donc travailler à disposer d'un PTBA de bonne qualité qui soit approuvé par toutes les parties avant le début de l'année et dont le contenu reflète les attentes de toutes les parties notamment les bénéficiaires, les acteurs de mise en œuvre et les partenaires techniques et financiers. Le processus de son élaboration doit commencer très tôt au cours de l'année n-1 pour donner du temps nécessaire pour sa finalisation et pour les différentes approbations. Il est souhaitable de faire en sorte que le montant de la contrepartie nationale aux projets inscrits dans le PTBA soit reflété dans le projet de loi de finances afin d'assurer sa disponibilité. Étant un document contractuel et de première importance, il doit être rédigé avec grand soin.**

#### Encadré 7 : Contenu du PTBA

**Sommaire :** *Il aide avec la numérotation des pages, les lecteurs à se retrouver dans le plan de travail et budget annuel.*

**Introduction :** *Elle traite le contexte dans lequel le projet évolue, le contexte de l'élaboration du plan de travail et du budget annuel, la structure et le contenu du plan.*

**Synthèse des interventions 1 :** *Il présente le résumé des progrès accomplis, de la performance et des enseignements tirés depuis l'entrée en vigueur. Il donne un aperçu particulier des résultats importants atteints par le projet à l'année n-1.*

**Orientations stratégiques de l'année n :** *Chaque année, les orientations stratégiques du projet sont définies à l'entame du processus d'élaboration du PTAB. Il est fait un rappel des résultats annuels à atteindre par chaque acteur. Il procède à la description du Plan de travail de l'année en cours, y compris les objectifs, les activités, les produits et résultats, les moyens nécessaires, le dispositif d'exécution, les responsabilités institutionnelles, les indicateurs clés de suivi-évaluation, etc. En somme, un cadre de résultat annuel est défini et cette partie rappelle le contenu de ce cadre.*

**Processus d'élaboration du PTAB :** *Cette section décrit le processus d'élaboration du PTAB à l'année n en précisant les périodes pour chaque phase importante : note de cadrage, planification sectorielle, rencontres de synthèse et d'arbitrage, validation, adoption par les instances du projet (comité de pilotages, conseil d'orientation...).*

**Stratégie d'exécution des activités :** *Il s'agit dans cette section de permettre à chaque acteur de décrire de façon sommaire sa stratégie de mise*



en œuvre des activités au cours de l'année *n* en vue de l'obtention de ses résultats.

**Planification fiduciaire :** Cette partie présente aussi les prévisions budgétaires par composante et sous-composante et par partenaire financier.

**Présentation des risques :** Il s'agit ici de présenter les facteurs de risques qui peuvent agir sur l'exécution des activités et empêcher l'atteinte des résultats du projet. Aussi, faut-il ajouter à cette présentation les mesures de mitigation des risques identifiés.

**Annexes :**

- *Détail des activités et budget sur l'année n suivant le canevas du PTAB*
- *Cadre logique annuel*
- *Plan de passation des marchés*

### **Disposer d'un plan de passation de marchés publics**

Le marché public se définit comme « *Le contrat écrit conclu à titre onéreux par une autorité contractante pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* »<sup>11</sup>.

Le plan de passation de marchés donne en détail la description des travaux ; des fournitures ou des services à acquérir, les coûts estimatifs, les méthodes de passation des marchés, les parties prenantes et le calendrier de passation de marchés pour chaque activité. Il fournit des données complètes sur les activités de passation de marchés du projet, notamment les dates limites, le seuil des valeurs, les descriptions des marchés, la date de publication des avis de passation de marchés et toute autre analyse pertinente des actions de l'emprunteur par la Banque.

Le Plan de passation de marchés vise à :

- aider les organes d'exécution à allouer les ressources, estimer la charge de travail et exécuter les processus de passation des marchés, en harmonie avec les besoins du projet ;
- suivre la progression générale du projet, y compris toutes les activités relatives à la passation des marchés ;
- tenir les parties prenantes informées des opportunités d'affaires offertes par le projet, de manière à promouvoir la concurrence à travers sa publication.

Le plan de passation est un outil de gestion d'une grande importance quand on sait que plus de 85% des activités des projets et programmes se réalisent sur base des marchés passés avec les prestataires. Il est un outil de planification qui doit être régulièrement mis à jour (suppression/ajout/fusion d'activités de passation de marchés, changement de méthode de sélection d'une activité, variation du montant prévisionnel. . .).

<sup>11</sup>. Directive N°04/2005/CM/UEMOA, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics.

**Il faut donc veiller à l'élaborer avec minutie (en choisissant les meilleures méthodes de passation qui garantissent à la fois l'efficacité et l'efficience) et assurer sa mise en œuvre de manière rigoureuse et en le soumettant à la validation des différents acteurs et en particulier les partenaires techniques et financiers. Il permet d'anticiper et donc d'éviter les retards et les longs délais souvent évoqués dans les processus de passation des marchés. Il est également un outil de suivi de l'exécution des projets en permettant de faire les rapprochements entre les prévisions et l'exécution, entre les engagements et les décaissements. Il sert donc de tableau de bord à la fois pour la fonction de suivi-évaluation et la fonction de gestion financière des projets et programmes.**

#### ***Assurer une bonne gestion financière du projet***

La gestion financière du projet est un outil qui contribue à la mise en œuvre efficace et dans les délais des activités financées. Elle consiste à suivre les recettes et les dépenses du projet à partir des informations enregistrées dans les systèmes comptables. La gestion financière est un processus qui englobe la planification, le budget, la comptabilité, le reporting financier, le contrôle interne, l'audit, les achats, le décaissement et le rendement physique d'un projet avec pour but de gérer efficacement ses ressources et d'atteindre ses objectifs.

#### **40**

Elle est obligatoire et indispensable pour suivre les engagements, les paiements et pour déclencher des appels de fonds. Elle prend en compte la budgétisation, la comptabilité, le contrôle interne, les flux de fonds, l'information financière ainsi que les dispositions en matière d'audit qui permettent d'allouer des ressources financières aux projets et programmes de développement en vue de leur utilisation au financement exclusif des activités retenues dans les différents PTBA.

La gestion financière est donc une partie importante de la gestion de projets et ne doit pas être vue comme une activité séparée, laissée uniquement au personnel financier. Cette importance requiert de la rigueur, de l'éthique.

Une bonne gestion financière épouse des principes bien précis et s'opère à travers des outils appropriés. Les règles applicables en la matière sont consignées notamment dans les manuels d'exécution, respectent les procédures des partenaires au développement et se réfèrent à la réglementation en matière de gestion des finances publiques de chaque pays et les conventions de financement.

Les bonnes pratiques en matière de gestion financière sont nombreuses et concernent aussi bien la planification que l'exécution. De manière générale, pour une bonne gestion financière, il est recommandé entre autres :

- élaborer des lignes directrices : en termes de lignes directrices, elles in-

- diquent les dépenses éligibles et celles inéligibles, les modalités de financement, les pièces justificatives à fournir, etc. ;
- de veiller à la bonne estimation et à l'exhaustivité des coûts : Il faut éviter de sous-estimer les coûts réels de gestion d'un projet par peur de ne pas obtenir le financement dudit projet. Cette pratique amène à réduire le volume des activités en cours d'exécution et compromet de ce fait l'atteinte des résultats escomptés ;
  - en matière d'exécution du budget : L'exécution du budget fait référence à la consommation des ressources financières du projet ou programme à travers le financement de la mise en œuvre des activités. Elle fait appel à une maîtrise des procédures et règles de comptabilité. Il faut veiller à :
    - Préparer, au moment de l'élaboration du PTAB, un plan de décaissement mensuel réaliste et un plan de déblocage pour les ressources de la contrepartie nationale qui fixe les échéanciers des décaissements et des déblocages attendus pour une trésorerie suffisante en permanence pour la mise en exécution des activités. Il permet de faire la planification des engagements de dépenses sur une période donnée.
    - Rendre disponible à temps les mémoires de dépenses qui permettent de justifier et de demander l'apurement des dépenses ainsi que le renouvellement des ressources ; il s'agit de définir également un niveau de consommation des ressources à partir duquel, le projet ou programme doit demander un réapprovisionnement du compte du projet (demande de renouvellement de fonds (DRF)).
  - Le contrôle, l'audit et la reddition des comptes.

Les contrôles sont essentiels pour tout projet ou programme. Ils aident le projet à empêcher les erreurs et d'éventuelles fraudes.

Un audit est un examen indépendant des comptes rendus/procès-verbaux, procédures et activités d'une organisation, dont la conclusion est un rapport sur les résultats. Les audits sont importants pour les projets dans la mesure où ils démontrent un engagement en faveur de la transparence et de la responsabilité et qu'ils garantissent la crédibilité. C'est aussi une exigence légale dans la plupart des pays de procéder, au moins une fois par an, à l'examen des états financiers par l'intermédiaire d'un auditeur indépendant.

Les bonnes pratiques en matière de contrôle et d'audit sont :

- De mettre en place un service de contrôle interne afin de prévenir et de corriger les irrégularités qui peuvent survenir à l'occasion de la gestion quotidienne du projet ou programme ;
- De veiller à faire réaliser les missions d'audits de manière à ce que les rapports d'audits soient disponibles dans les délais prescrits par les réglementations en la matière. Il est de la responsabilité des projets et programmes d'assurer

- une bonne préparation des missions (recrutement du cabinet d'audit dans le cas d'audit externe, de rendre disponible à temps les documents nécessaires afin de permettre la réalisation de l'audit dans les délais convenus ;
- D'élaborer un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations issues des audits dans le but d'améliorer la gestion du projet ou programme par la prise en compte des recommandations.

### ***Disposer d'un plan de communication efficace***

La communication est l'ensemble des interactions avec autrui qui transmettent une quelconque information ou des connaissances.

La communication est une composante essentielle et un élément transversal dans la gestion d'un projet ou programme. C'est un facteur important qui contribue indubitablement à la réussite des projets et programmes en améliorant leurs performances.

Une bonne communication dans les projets ou programmes favorise : (i) l'engagement et la motivation des membres de l'équipe de mise en œuvre pour plus d'initiatives et d'efforts pour l'atteinte des objectifs et une bonne amélioration de la performance; (ii) la solidarité qui crée une bonne atmosphère dans l'espace de travail ainsi qu'un enthousiasme entre les acteurs internes et externes du projet et renforce ainsi l'union et la solidité de l'équipe ; (iii) l'appropriation qui permet aux acteurs d'être alertes à tous les changements et de mieux s'impliquer pour toutes les activités des projets et programmes.

L'objectif d'un plan de communication est de détailler les actions de communication autour de votre projet. Posez d'abord un diagnostic en définissant les forces/faiblesses et les opportunités/contraintes du projet.

**Le plan de communication est un bon outil de gouvernance des projets au service de toutes les composantes, de toutes les parties prenantes.**

**Aussi, pour accompagner la mise en œuvre des projets, il faut donc élaborer et mettre en œuvre un plan de communication. Le système de communication qui sera développé doit assurer une communication interne et externe. Il faut veiller à ce que la communication soit permanente tout au long de la vie du projet afin qu'elle permette à tous les acteurs d'être bien informés au quotidien des activités entreprises et de celles programmées. Les supports de communications doivent être diversifiés pour tenir compte de la particularité de chaque projet ou programme et de son environnement.**

### 3. Les bonnes pratiques pendant la clôture du projet ou du programme

La phase de clôture constitue une étape très importante dans la vie des projets ou des programmes. Elle doit être prise en compte dès la stratégie de conception du projet et faire l'objet de prise en compte durant toute la période de mise en œuvre. C'est généralement une étape qui intervient selon les cas (confère certaines conventions) durant la dernière année de mise en œuvre du projet ou du programme. Les activités essentielles à accomplir pendant cette phase doivent être réalisées avec une grande implication de toutes les parties prenantes et une intensification des actions de communication.

#### **Mettre en place une stratégie de désengagement**

On constate souvent que certains projets arrivent à leurs termes sans que les différents acteurs ne soient prêts à clôturer le projet. Les documents de clôture ne sont pas élaborés par les unités de gestion encore moins les bénéficiaires préparés pour la relève.

Sur le plan administratif, les unités de gestion sont maintenues à la fin du projet, entraînant des coûts supplémentaires. De même des contrats de fourniture d'eau et d'électricité ne sont pas résiliés et les factures continuent d'être émises, et dans la plupart des cas, c'est l'État qui est fait recours pour prendre en charges ces dépenses récurrentes.

Sur le plan social, les bénéficiaires sont étonnés de la clôture du projet et se demandent comment sera leur sort après le projet. On a l'impression que c'est le sauve qui peut à la fin du projet si bien que la phase de clôture est souvent bâclée. Dans ces conditions, la clôture du projet s'assimile avec la fin de toutes les activités développées durant la mise en œuvre du projet. C'est pour cette raison qu'il est important de disposer d'une stratégie de désengagement pour bien mener la clôture du projet et préparer les bénéficiaires à l'après projet. Cette stratégie de désengagement doit être inscrite dès la formulation du projet.

#### **Encadré 8 : la stratégie de désengagement d'un projet**

*La stratégie de désengagement peut être décrite comme un ensemble d'actions cohérentes à mener pour assurer une bonne clôture du projet et pour assurer la pérennité et la durabilité des résultats et des effets du projet.*

*La stratégie du désengagement d'un projet s'articule autour de trois axes principaux :*

- l'appropriation de la démarche de planification par les bénéficiaires ;*
- la mise en place d'un système de mobilisation des ressources pour*

*le financement des activités et l'adoption d'une stratégie de gestion des équipements ;*

*- la planification des activités liées au désengagement dans le PTBA et la proposition d'un mécanisme de prise en charge des coûts inhérents par les différents partenaires.*

*Les ressources nécessaires à la mise en place d'une stratégie de désengagement sont d'ordre humain, matériel et financier. Les ressources humaines sont constituées par les parties prenantes du projet. Pour le matériel il peut s'agir entre autres d'une salle, de la logistique (vidéoprojecteurs, chevalets de conférences, tables, chaises, sonorisation, etc.) et du matériel roulant ou de tout autre matériel nécessaire à la mise en œuvre de la pratique. Les ressources financières vont servir principalement à l'entretien des réalisations et aux rencontres de concertation.*

*La mise en place d'une stratégie de désengagement peut se faire selon les étapes suivantes :*

- élaborer la stratégie ;*
- valider/disséminer la stratégie ;*
- mettre en œuvre la stratégie ;*
- suivre et évaluer la stratégie ;*
- mettre à jour la stratégie.*

## 44

### **Mettre en place un système d'archivage des données**

Cette pratique permet d'assurer une disponibilité en tout temps et en tout lieu des données et d'éviter aux projets et programmes de réinventer la roue.

Elle offre l'opportunité aux projets et programmes de développement de s'inscrire dans une logique d'amélioration continue de leurs actions dans la logique de performances plus accrues.

Cette démarche peut être expérimentée dans tous les domaines couverts par les projets et programmes de développement d'où son caractère pratique, voire universel.

Les principales étapes de son implémentation sont les suivantes :

#### **1- Étude de faisabilité**

L'étude de faisabilité va permettre de fixer les choix de logiciels et d'anticiper sur la démarche, toutes choses qui vont permettre de mettre en place une stratégie opérante de gestion des archives.

#### **2- Planification**

La planification de l'archivage doit se faire dès le début de la mise en

œuvre des actions du Projet. Ceci à l'avantage d'imposer la mise en place d'outils permettant de faciliter la démarche au moment de son implémentation.

### 3- Déploiement

- Collecte des données informationnelles ;
- Catégorisation des données (textes, photos, graphiques...);
- Traitement des informations collectées (numérisation) ;
- Construction de l'architecture d'archivage selon le logiciel retenu ;
- Paramétrage des données traitées ;
- Ouverture des accès aux données, selon les besoins convenus.

### 4- Suivi-évaluation

- Mise à jour périodique de la plate-forme.

#### **Capitaliser les pratiques et expériences du projet**

La plupart des projets et programmes se clôture sans capitaliser les pratiques et les expériences des acteurs de mise en œuvre. Si bien qu'après la clôture, il est difficile de retrouver certaines informations concernant le projet. D'où l'idée de capitaliser les expériences des acteurs qui l'ont mis en œuvre. La capitalisation permet de répertorier et de documenter les connaissances, tirer des enseignements, de relever les facteurs de succès et d'échecs du projet ainsi que les bonnes pratiques adoptées.

Les ressources nécessaires pour la capitalisation des expériences sont des ressources humaines, matérielles, financières. Les ressources humaines sont constituées par les parties prenantes des projets.

Les principaux acteurs impliqués et leurs rôles dans le processus de capitalisation doivent être clairement identifiés et définis. Par exemple le projet ou le programme prend l'initiative de la capitalisation des expériences, convie les parties prenantes et fournit les moyens matériels et financiers pour la conduite de l'activité.

#### **Encadré 9 : Les étapes de la démarche de capitalisation :**

*La démarche de capitalisation peut être déclinée en plusieurs étapes que sont :*

##### **Étape 1 : diagnostic des pratiques de capitalisation**

*Il s'agit de faire une auto-évaluation des pratiques et de faire un auto-audit des variables organisationnelles du projet. Les outils à utiliser sont les grilles d'auto-évaluation et d'auto-audit.*

**Étape 2 : sur quoi capitaliser**

*Il s'agit d'identifier les pratiques à l'aide de l'outil SEPO (Succès, Échecs Potentialités, Obstacles) et d'identifier les thèmes de capitalisation à travers un classement par pairs ou un classement matriciel.*

**Étape 3 : comment capitaliser**

*Il s'agit ici de choisir les outils de capitalisation appropriés au besoin de l'équipe de capitalisation. Les outils sont entre autres : des fiches d'expérience, des histoires de vie, des enregistrements de pratiques et des études de cas.*

**Étape 4 : modes de partages des connaissances**

*Il s'agit de définir les échelles et les outils de partage, de décrire quelques outils de partage et de d'évaluer ces outils. Les supports de diffusion peuvent être le bulletin interne, l'intranet, la fiche technique, les émissions radio-phoniques, les documents audio-visuels, les publications, les articles, les émissions télévisées, l'internet, le site web...*



# Chapitre 5.

## Synthèse des bonnes pratiques et des acteurs de leur mise en œuvre

Phase du cycle du projet	Bonne pratique	Objectifs poursuivis	Résultats recherchés	Acteurs de mise en œuvre
Gestion du portefeuille des projets au niveau global du Pays	Mise en place d'un système informatisé de suivi des différents projets financés sur ressources propres et/ou sur ressources extérieures	Parvenir à une bonne maîtrise des informations sur le portefeuille des projets et programmes de développement	Existence d'une plateforme intégrée fonctionnelle et efficace de collecte de données, de traitement, d'analyse et de diffusion des données à l'attention des gouvernements, des PTF et des autres utilisateurs. Meilleur suivi du portefeuille et appui pour une meilleure programmation des investissements	Ministère en charge de la coordination des investissements publics (Ministère chargé du Plan, de l'économie, des finances...)
	Bonne préparation des projets et programmes avec la mise en place d'un Fonds doté de ressources conséquentes dédiée aux études et aux autres activités préparatoires des projets (implication des bénéficiaires)	Améliorer le leadership de l'État dans la mise en œuvre des politiques de développement et dans la conception et la conduite des projets et programmes avec une meilleure implication et un réel engagement des équipes commises aux tâches de programmation et de formulation des projets au sein des ministères	Disponibilité des études de faisabilité et de documents de projets de qualité. Meilleur leadership des États dans le choix et les orientations des projets. Existence de bons moyens de plaidoyer pour des financements adéquats	Ministère en charge de la coordination des investissements publics (Ministère chargé du Plan, de l'économie, des finances) en relation avec les ministères sectoriels concernés

Phase du cycle du projet	Bonne pratique	Objectifs poursuivis	Résultats recherchés	Acteurs de mise en œuvre
Gestion du portefeuille des projets au niveau global du Pays	Mise en place d'un cadre juridique harmonisé régissant la gestion et le fonctionnement des programmes et projets de développement	Assurer l'harmonisation des approches en matière de mise en œuvre et uniformiser les règles et méthodes de gestion dans les projets et programmes	Une réglementation unique des projets et programme est mise en œuvre ; la cohérence de l'organisation et de la gestion des projets et programmes en relation avec les règles de gestion des finances publiques est effective avec une équité de traitement du personnel et une forte réduction de la mobilité du personnel des projets et programmes	Gouvernement sous la conduite du Ministère en charge de la coordination des investissements publics (Ministère chargé du Plan, de l'Économie, des Finances)
	Élaboration et adoption d'un manuel type de procédures (administratives, financières et comptable) des projets	Permettre aux nouveaux projets de l'adapter à leur situation particulière et de disposer dans les meilleurs délais d'un manuel de procédures	Réduction substantielle des coûts et du temps de l'élaboration d'un manuel spécifique à chaque projet et programmes pour éviter que son indisponibilité soit source de blocage pour le démarrage des projets	Ministère en charge de la coordination des investissements publics (Ministère chargé du Plan, de l'Économie, des Finances).
	Acquisition d'un logiciel unique de gestion comptable et financière (Précéder d'une concertation avec les PTF)	Disposer de la propriété d'un logiciel à mettre à la disposition de tous les projets et programmes. Assurer le renforcement des capacités nationales par la formation d'un plus grand nombre de personnes y compris les personnes chargées du contrôle	Disponibilité rapide d'un logiciel de gestion comptable et financière pour chaque nouveau projet et de capacités humaines suffisantes et formées à l'utilisation d'un logiciel Unique avec une minimisation des coûts d'installation	Ministère en charge de la coordination des investissements publics (Ministère chargé du Plan, de l'Économie, des Finances)
	Mise en place d'un comité d'arbitrage des contreparties nationales lors de l'élaboration du budget de l'état -Élaboration d'un manuel de procédures d'utilisation des fonds de contrepartie nationale	Procéder à une juste évaluation des contreparties des projets les inscrire dans la loi de finance de l'année concernée ; Sécuriser les ressources inscrites dans la loi de finances et assurer le déblocage de ces ressources en totalité et dans les délais.	Les contreparties suffisantes sont mises à la disposition des projets dans les délais requis ; Les retards liés aux contreparties sont résorbés	Ministère en charge des finances en collaboration du Ministère en charge de la coordination des investissements publics

<b>Gestion du portefeuille des projets au niveau global du Pays</b>	Mise en place d'un comité de suivi du processus de ratification avec la désignation de points focaux au sein de chaque structure concernée par le processus.	Réduire les délais de mise en vigueur des accords de financement par le dépôt dans les délais consacrés par ces accords.	Les délais de mise en vigueur sont sensiblement réduits et les demandes de prorogation de la date limite de mise en vigueur ont fortement diminué.	Ministère en charge de la coordination de l'aide public au développement en collaboration avec le ministère en charge des investissements.
	Formaliser un cadre général fédérant l'ensemble des structures, cellules de suivi et acteurs du circuit de mise en œuvre pour un partage systématique d'informations et de données ainsi que de bonnes pratiques.	Faire une revue de l'ensemble des projets et programmes, recenser les problèmes récurrents et proposer de solutions pertinentes disséminer les bonnes pratiques en vue de leur résolution.	L'appréciation de la mise en œuvre du portefeuille est fait. Des solutions pour les problèmes récurrents sont proposées en vue de lever les obstacles qui ralentissent la mise en œuvre des projets et programmes.	Ministère en charge de la coordination de l'aide public au développement en collaboration avec les ministères en charge des investissements et toutes les parties prenantes (PTF, structures administratives, centrales, déconcentrées et décentralisées, acteurs des projets et programmes...).
<b>Pendant la phase de démarrage des projets et programme</b>	Création formelle du projet et mise en place de l'équipe clé de l'Unité de gestion du Projet	Donner une existence légale au projet et disposer d'une équipe chargée de sa mise en œuvre	Le projet s'intègre dans le dispositif de l'administration et toutes les activités du projet ou du programme peuvent être menées sous la responsabilité de personnes munies de mandats	Ministère en charge de la coordination des investissements publics (Ministère chargé du Plan, de l'économie, des finances) de concert avec les ministères sectoriels
	Élaboration et adoption dans les meilleurs délais de tous les documents nécessaires pour la mise en vigueur et des conditions de 1 <sup>er</sup> décaissement	Rendre les accords de financement conformes aux dispositions légales du Pays et permettre au projet de démarrer ses activités selon la planification précisée dans l'accord de financement ou le document du projet	Les conditions de mise en vigueur et/ou du 1 <sup>er</sup> décaissement sont réunies dans les délais sans prorogation du délai convenu dans les accords	Ministère en charge de la coordination de l'aide public au développement en collaboration avec le ministère en charge des investissements et le suivi de l'Unité de gestion du Projet (UGP)
	Élaboration et adoption du manuel de procédure et d'exécution du projet avant le démarrage effectif des activités	Disposer de procédures de suivi-évaluation, de gestion administrative, financière et comptable et des modalités détaillées de mise en œuvre du Projet qui garantissent la transparence et l'efficacité des opérations de tout le projet	La mise en œuvre du projet est encadrée par des procédures qui précisent les responsabilités et les rôles des différents acteurs	Unité de gestion du Projet (UGP)

Phase du cycle du projet	Bonne pratique	Objectifs poursuivis	Résultats recherchés	Acteurs de mise en œuvre
<b>Pendant la phase de démarrage des projets et programme</b>	Lancement officiel du projet	Permettre aux différents acteurs de mise en œuvre et au public de disposer des informations sur le projet ou programme	Les différents acteurs ont une même compréhension et une bonne appropriation du projet et du rôle attendu par chacun des acteurs	Unité de gestion du Projet (UGP) sous la coordination du coordonnateur ou du Chef de projet ou du Programme
<b>Pendant l'exécution du Projet ou du Programme</b>	Mise en place d'un système de suivi et d'évaluation du projet ou du programme adosser à un plan de suivi et d'évaluation	Fournir aux instances de décision ainsi qu'aux différents acteurs et partenaires, des informations pertinentes, fiables et à jour relatives à la mise en œuvre du projet et ce afin d'assurer une gestion fondée sur les évidences orientée vers les résultats et l'impact conformément au document de projet et au cadre de mesure des résultats	Des éléments fiables de mesure des performances du projet permettent d'identifier à temps les problèmes potentiels ou réels et de fournir une base de mesures correctrices à prendre pour améliorer l'exécution des programmes ou projets et en mesurer les succès enregistrés	Unité de gestion du Projet (UGP) en relation avec les partenaires d'exécution du projet
	Élaboration et adoption avant le début de l'année considérée d'un Programme de travail et budget annuel (PTBA)	Disposer d'un document juridique de planification physique et financière assurant le ciblage des activités, des moyens, des produits et des résultats, et garantissant que les activités des projets et les moyens nécessaires soient pleinement intégrés dans le processus de gestion et les objectifs	La réalisation des produits et activités du projet ou du programme se fait sur la base d'une planification prenant en compte des attentes de tous les acteurs et est encadrée par un document contractuel qui autorise l'engagement des dépenses	Unité de gestion du Projet (UGP) en relation avec les partenaires d'exécution du projet

<b>Pendant l'exécution du Projet ou du Programme</b>	Élaboration et adoption d'un plan de passation de marchés publics pour une exécution efficiente des acquisitions	Disposer d'un outil de programmation et de gestion qui donne en détail la description des travaux, des fournitures ou des services à acquérir, les coûts estimatifs, les méthodes de passation des marchés, les parties prenantes et le calendrier de passation de marchés pour chaque activité et permettre d'anticiper et donc d'éviter les retards et les longs délais souvent évoqués dans les processus de passation des marchés	Les organes d'exécution parviennent à une bonne allocation des ressources et à un bon suivi de la progression générale du projet et les parties prenantes sont informées des opportunités d'affaires offertes par le projet. Toutes les acquisitions se font à temps selon le calendrier et les procédures prévues	Unité de gestion du Projet (UGP) en relation avec les partenaires d'exécution du projet
	Assurer une bonne gestion financière du projet	Parvenir à une gestion efficace des ressources financière à travers la programmation budgétaire, la comptabilité, la production des rapports financiers et des pièces justificatives des dépenses, le contrôle interne et les audits	Les normes en matière de gestion financières sont respectées, les engagements et les paiements sont bien suivis, les informations financières fiables sont disponibles dans les délais et les appels de fonds sont réguliers	Unité de gestion du Projet (UGP) en relation avec les partenaires d'exécution du projet
<b>Pendant la clôture du Projet ou du Programme</b>	Élaborer une stratégie du désengagement d'un projet	Utiliser les compétences locales dans la mise en œuvre des activités du PPD	Les savoirs et connaissances locales sont promus. Les bénéficiaires se sont appropriés les résultats du projet ou du programme à travers le transfert de compétences et de connaissances	Unité de gestion du Projet (UGP) en relation avec les partenaires d'exécution du projet

Phase du cycle du projet	Bonne pratique	Objectifs poursuivis	Résultats recherchés	Acteurs de mise en œuvre
<b>Pendant la clôture du Projet ou du Programme</b>	Capitaliser les acquis du Projet ou du programme	Parvenir à des effets et impacts visibles par les résultats et acquis du projet ou du programme	Les résultats des projets perdurent dans le temps et contribuent à l'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires	Unité de gestion du Projet (UGP) en relation avec les partenaires d'exécution du projet
	Assurer l'archivage des données du projet	Rendre disponibles et accessibles les informations et les données générées par le projet ou le programme afin d'éviter les pertes de données issues de la mise en œuvre des activités et la reprise d'études déjà réalisées	La documentation, les données et les informations du projet ou du programme sont archivés et sécurisés. Constitution d'une base de données d'où on peut utiliser des informations nécessaires à des actions similaires nécessaires à la prise de décision, utiles à la formulation d'autres projets	Unité de gestion du Projet (UGP) en relation avec les partenaires d'exécution du projet

# Conclusion

L'élaboration de ce Guide méthodologique de bonnes pratiques vise à apporter une contribution pour une meilleure exécution des projets et programmes. Il reste et demeure un guide à l'attention des différents acteurs et ne saurait se substituer aux textes législatifs et réglementaires des différents pays qui régissent la mise en œuvre des investissements publics. Il doit être compris comme une source d'amélioration de la pratique quotidienne en matière de gestion des projets et programmes et les pratiques décrites doivent être susceptibles d'adaptation.

Les pratiques décrites ne sont pas exhaustives et doivent être complétées par celles détectées au niveau de chaque pays. Il est donc parfaitement ouvert pour des critiques et suggestions pour son amélioration.

**Construire un leadership national et régional fort dans la conduite des projets et programmes de développement pour plus de résultats au profit des populations, telle doit être la finalité de ce Guide méthodologique de bonnes pratiques.**







# Mise en œuvre des projets et programmes de développement dans les pays membres du G5 Sahel et de la Côte d'Ivoire

## Guide méthodologique de bonnes pratiques

Ce Guide offre aux gouvernements des pays du G5 Sahel et de la Côte d'Ivoire ainsi qu'aux acteurs de développement un outil utile dans la recherche de solutions aux problèmes récurrents, aux causes des retards et des faibles taux de décaissement constatés lors de la mise en œuvre des projets.

Le Guide n'a pas vocation à se substituer à un outil quelconque de gestion de projet ou programme. C'est un document complémentaire, un additif mis à la disposition des acteurs pour contribuer à une mise en œuvre efficace des projets et programmes. Il est donc destiné à tous ceux qui souhaitent disposer d'un outil d'analyse des bonnes pratiques dans la mise en œuvre des projets et programmes de développement.

Illustration de couverture : Aude Guirauden, *Blokoss*, aquarelle sur papier, 2020.

ISBN : 978-2-9550779-9-3



**FERDi**

63, boulevard François-Mitterrand  
CS 50320  
63009 Clermont-Ferrand Cedex  
[www.ferdi.fr](http://www.ferdi.fr)  
+33 (0)4 73 17 75 30